CHAMBRE DE COMMERCE LUXEMBOURG

Communiqué de presse du 15 novembre 2013

Gouvernance des finances publiques : un virage à ne pas manquer

Les prévisions économiques de l'automne 2013 de la Commission européenne, parues le 5 novembre, sont alarmantes. La croissance du PIB atteindrait 1,9% en 2013, 1,8% en 2014 et diminuerait à 1,1% en 2015. Nous sommes donc bien loin des niveaux d'avant-crise. Le chômage risque d'atteindre des nouveaux records, avec un taux de 6,5% en 2015 (optique UE harmonisée). Entre 2013 et 2015, le poids du déficit de l'administration publique devrait passer de -0,9% du PIB à -2,7% du PIB à politique inchangée et la dette de 24,5% en 2013 à 28,7% en 2015.

Les projections macroéconomiques présentées au Formateur du nouveau Gouvernement, le 7 novembre, par le Comité de Prévision apparaissent, quant à elles, largement plus optimistes : la croissance réelle s'élèverait à 2,7% en 2014, à 1,8% en 2015 et même à 3,6% en 2016. Quant au déficit public, il serait, en part du PIB, de -0,2% en 2013, de -0,4% en 2014, de -2,1% en 2015 et de -1,9% en 2016. Mais ces prévisions, sans fondement, sont-elles réalistes et réalisables ? Baser les futures politiques économique et budgétaire sur des prévisions qui semblent inatteignables n'est-il pas hasardeux, voire dangereux ? A défaut de réformes urgentes visant à redresser la situation, le triple A du Luxembourg est clairement menacé. Dans un tel scénario, vu l'évolution galopante de la dette publique, la charge d'intérêt gonflerait et fragiliserait encore davantage la marge de manœuvre budgétaire.

Avec la transposition du cadre budgétaire européen dans la législation nationale, à travers le projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, le précédent Gouvernement a réalisé un premier pas important, mais insuffisant, sur le chemin d'un retour à des finances publiques pérennes.

En renvoyant à ses derniers avis budgétaires et à ses récentes publications pertinentes « Actualité & tendances » pour davantage de détails, la Chambre de Commerce présente brièvement ci-après deux piliers à la hauteur des enjeux actuels en termes des finances publiques : d'une part, la transposition imminente du cadre budgétaire européen de coordination et de gouvernance des finances publiques dans la législation nationale, pour asseoir les finances publiques sur un fondement plus solide, et d'autre part, un ensemble de mesures d'urgence afin d'accélérer le rythme de l'assainissement et de moderniser l'architecture budgétaire.

2014 : un exercice budgétaire pas comme les autres…

Elections anticipées obligent, la procédure budgétaire 2014 du Luxembourg a été bouleversée. En effet, l'actuel gouvernement « faisant fonction » a pris la décision de ne pas déposer, comme à l'accoutumée, un projet de loi budgétaire pour l'année 2014 en automne de l'année 2013. Il reviendra donc au gouvernement issu des élections du 20 octobre 2013 de déposer, au premier trimestre de l'année 2014, un projet de loi budgétaire, reflétant ses propres choix et priorités politiques dans un contexte budgétaire, économique et social des plus périlleux. Les premiers mois de l'exercice budgétaire 2014 verront l'application d'un budget provisoire articulé autour de « douzièmes provisoires ».

L'actuel gouvernement n'a toutefois pas pu échapper entièrement à ses responsabilités en matière de planification budgétaire. En effet, suite à l'entrée en vigueur, au niveau européen, d'un ensemble de règles budgétaires le 30 mai 2013 - le dénommé « Two-Pack » - les autorités luxembourgeoises ont été contraintes, à la mi-octobre, d'annoncer la « couleur budgétaire » à travers la transmission d'un « projet de plan budgétaire ». Et pour cause, le « Two-Pack » vise à encadrer davantage le processus d'élaboration des budgets nationaux en prévoyant notamment la transmission des projets de budget nationaux pour l'exercice suivant à la Commission européenne jusqu'au 15 octobre de chaque année, qui, elle, examinera chaque projet et formulera un avis pour le 30 novembre au plus tard.

Un « projet de plan budgétaire » technique et peu ambitieux…

Le commentateur qui s'est attendu à une mise en perspective critique et à une réflexion approfondie des principaux jalons de la politique budgétaire luxembourgeoise a vite été déçu : le « projet de plan budgétaire » du 15 octobre 2013 se limite au strict minimum, à savoir une mise à jour technique des principaux chiffres-clés[1]. Sous l'effet concomitant de dépenses sociales et relatives au mécanisme des aides financières au bénéfice des étudiants en hausse, le déficit budgétaire serait plus élevé que prévu en 2013, atteignant 0,9% (413 millions EUR) dans le chef des administrations publiques consolidées (administration centrale, communes, sécurité sociale) et plus de un milliard EUR (2,3%) dans le chef de la seule administration centrale. Au 7 novembre 2013, jour qui a vu la publication d'une « Note au formateur » au sujet des finances publiques, la santé de ces dernières s'est miraculeusement améliorée, le déficit des administrations publiques passant de -0,9% à -0,2% et celui de l'administration centrale de -2,3% à -1,8% ; conséquence directe d'un doublement des prévisions de croissance pour l'année 2013 (de 1% le 15 octobre à 2% le 7 novembre) et de dépenses d'investissements en baisse significative de -10,7% entre 2012 et 2013.

D'après le projet de plan budgétaire, les dépenses totales de 2013 seraient en hausse de 5% par rapport à 2012, et elles le seraient encore à concurrence de +3,3% en 2014 (comparé à 2013) ; une illustration forte que les velléités de consolidation et de maîtrise des dépenses annoncées s'avèrent guère réalisées dans la pratique. La dette publique[2] atteindrait 24,5% du PIB (soit quelque 11 milliards EUR) fin 2013 et progresserait pour atteindre 28,7% en 2014 ; année qui verra la continuation d'une situation largement déficitaire des finances publiques. Ainsi, le décor est planté et il reviendra au nouveau gouvernement de rectifier le tir des deux dernières législatures dont seul un seul budget de l'administration centrale n'aura pas été déficitaire….

…et des perspectives à moyen terme des plus fragiles

Parallèlement aux défis posés par les finances publiques, le Luxembourg continue d'évoluer dans un contexte économique mitigé. Fin 2012, son PIB reste inférieur à concurrence de 1,7% de son niveau pré-crise. D'après la Commission européenne, la croissance devrait certes quelque peu revenir en 2013 - sous l'effet notamment de l'effet de base récessif de 2012 - mais s'essouffler à nouveau en 2014 (+1,8% ; contre une prévision de +2,7% pour 2014 issue de la « Note au formateur » précitée) et en 2015 (+1,1% ; 1,8% d'après la « Note au formateur »). A politique inchangée, la dette publique atteindrait quasiment 30% à l'horizon 2015 ; année charnière fatidique qui verra la refonte concomitante du secteur financier et la disparition d'une partie substantielle des recettes de TVA issues du commerce électronique transfrontalier (effet initial estimé à 1,4% du PIB, soit quelque 700 millions EUR, et pouvant atteindre jusqu'à un 1,1 milliard EUR (2,2%) dans le scénario le plus pessimiste tracé dans la « Note au formateur »).

[1] Il est par ailleurs à noter que, postérieurement au 15 octobre 2013, a été publiée une « Note au formateur », préparée par le Comité de prévision, au sujet des « projections macroéconomiques et prévisions des finances publiques à politique inchangée pour la période 2013-2016 ».

[2] Par souci de cohérence par rapport à l'introduction du présent communiqué, sont cités, par la suite, les niveaux de dette tels que renseignés dans les récentes prévisions d'automne de la Commission européenne.

Pour ce qui est du secteur financier, les auteurs de la « Note au formateur » supposent que les changements initiés en 2015 n'apporteront pas « *de choc négatif* » et que, partant, « *il n'y ait pas une baisse structurelle de la profitabilité du secteur* ».

Pour une réaction forte bâtie sur deux fondements robustes

En renvoyant à ses derniers avis budgétaires et à ses récentes publications pertinentes pour davantage de détails[3], la Chambre de Commerce souhaite, par la suite, présenter brièvement deux piliers essentiels permettant de renouer avec les finances publiques pérennes : il s'agit, tout abord, de profiter de la transposition imminente du cadre budgétaire européen dans la législation nationale, posée à travers le projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, pour asseoir nos finances publiques sur un fondement plus solide. Il s'agit, par ailleurs, de prendre un ensemble de mesures d'urgence afin d'accélérer le rythme de l'assainissement et afin de moderniser l'architecture budgétaire. Et pour cause, « *le rétablissement (…) des finances publiques (…) implique un besoin de consolidation de l'ordre de 1 milliard EUR en 2015 et 1,4 milliard EUR en 2016 (dans un) scénario à politique inchangée*[4] ».

1. Projet de loi n°6597 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques : entre percée et emballage trompeur

Dans l'avis qu'elle vient de rendre au sujet du projet de loi n°6597[5], la Chambre de Commerce salue le « *pas dans la bonne direction* » qui sera réalisé à travers ledit projet, et qui a pour objet de renforcer le cadre légal luxembourgeois dans le domaine des finances publiques, notamment par la mise en œuvre de certaines obligations découlant du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, ce projet de loi n'est qu'au début d'une refonte intégrée de l'architecture budgétaire de l'Etat.

En effet, la Chambre de Commerce se félicite de la confirmation ou de l'implémentation, au niveau national, de plusieurs instruments importants en matière de discipline budgétaire issus du cadre européen afférent ; des concepts tels que la règle d'or[6], l'atteinte d'un « objectif budgétaire à moyen terme » (OMT, c'est-à-dire d'une cible budgétaire non-déficitaire) et l'instauration d'un cadre budgétaire à moyen terme (« lois de programmation financière pluriannuelle ») sont à saluer et devraient contribuer à réorienter les finances publiques sur le chemin de l'équilibre et de la soutenabilité. En ce sens, le nouveau cadre doit permettre de fournir des glissières de sécurité permanentes à la politique budgétaire nationale.

Sur papier, le projet de loi n°6597 devrait obliger les autorités publiques à présenter des projets budgétaires équilibrés dans le chef des administrations publiques consolidées (dispositif de la « règle d'or »). Actuellement, cette notion d' « équilibre », en tenant compte de la dette cachée de la sécurité sociale, est fixée à +0,5% du PIB en termes dits « structurels »[7]. En d'autres

---

[3] Voir notamment les trois bulletins économiques de la série « Actualité & tendances » suivants :
- « Maîtrise des dépenses publiques : quelles options pour le Luxembourg ? » (septembre 2008, n°5)
- « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience » (octobre 2013, n°14)
- « Entreprise Luxembourg 3.0 - Un plan AAA pour le Luxembourg : Ambition, Anticipation, Assainissement » (novembre 2013, n°15)

Ces publications sont disponibles sur le site www.cc.lu, sous « Publications » et peuvent par ailleurs être commandées auprès de l'équipe des Affaires Economiques de la Chambre de Commerce : eco@cc.lu.

[4] Note au formateur du 7 novembre, page 3.

[5] L'avis est disponible sur le site Internet www.cc.lu, sous « Avis & Législation ».

[6] La règle d'or dispose que la situation budgétaire des administrations publiques d'un pays doit être en équilibre ou en excédent. La règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de -0,5% du PIB.

[7] Le solde structurel annuel des administrations publiques est le solde (nominal) annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

termes, un budget « à l'équilibre » dans le sens premier du terme (0,0%) est insuffisant afin de pérenniser les finances publiques luxembourgeoises et le Grand-Duché doit au moins atteindre un excédent de +0,5% afin notamment de pouvoir préfinancer les engagements à long terme de la sécurité sociale (bien que le taux de 0,5% paraît insuffisant aux yeux de nombreux commentateurs nationaux et internationaux[8]).

Or, parallèlement, la Chambre de Commerce estime que certains thèmes abordés par le projet de loi, outre leur nature technique, laissent une trop grande marge d'interprétation aux autorités nationales. Il en est notamment de la notion de « solde structurel » ou encore de « circonstances exceptionnelles » permettant de déroger à l'objectif budgétaire du Luxembourg. La définition même de l'OMT, et la trajectoire permettant de l'atteindre, revient *in fine* aux autorités nationales et non aux autorités européennes. En sachant que le Luxembourg a souvent décidé de ne pas prendre en compte les recommandations européennes suite au « semestre européen » à bon escient, ce constat revêt une importance fondamentale.

C'est ainsi qu'après analyse détaillée du projet de loi n°6597, la Chambre de Commerce recommande notamment[9] :

- Un renforcement de la nature contraignante des dispositions phares du projet de loi (règle d'or, mécanisme de correction automatique) à travers l'adoption d'une loi spéciale à majorité renforcée, visant notamment à éviter que la loi budgétaire ordinaire puisse déroger à la future loi relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
- une accélération du « *timing* » d'adoption des lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP) pour que celles-ci puissent encadrer utilement les discussions budgétaires subséquentes ;
- une clarification du plafond de dépenses, dont l'instauration est prévue dans le chef de l'administration centrale ;
- la définition d'un OMT et d'une trajectoire d'ajustement ambitieux, prenant en compte la nécessité de dégager en permanence une force de frappe budgétaire et pérenniser le modèle social ; la vitesse de consolidation de la trajectoire ne pouvant être inférieure à 0,5% du PIB conformément aux règles définies au niveau européen ;
- la mise au point et la publication d'une note interprétative des « circonstances exceptionnelles » permettant de dévier de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement ;
- la définition d'une « règle d'or », du moins temporairement, également dans le chef de l'administration centrale, en complément de celle définie au niveau des administrations publiques consolidées (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale) ;
- le maintien d'un cadre légal et réglementaire suffisamment contraignant permettant d'éviter que les communes et la sécurité sociale ne puissent contrecarrer les ambitions de consolidation budgétaire définies par l'administration centrale ;
- la définition d'une feuille de route pluriannuelle en cas d'« écart important » par rapport à l'objectif budgétaire, en complément des mesures à prendre dans les projets de lois budgétaires successifs et telles que prévues par le projet de loi n°6597 ;
- l'instauration d'une procédure consultative permettant d'accompagner les travaux de la BCL au titre d'organe indépendant chargé du suivi des règles budgétaires, notamment pour ce qui est de la définition de l'OMT, de la trajectoire d'ajustement, ainsi qu'en matière de prévisions macroéconomiques ;
- la création d'un Comité macroéconomique et budgétaire, constitué de membres de la Chambre des Députés et des représentants externes nommés à cet effet, dont la Chambre de Commerce, et qui se réunirait régulièrement en amont et en aval de la finalisation des grandes échéances budgétaires (semestre européen, loi de programmation financière pluriannuelle, projet de budget).

---

[8] Dans son bulletin « Bulletin 2012-1 » (mars 2012), la Banque centrale du Luxembourg a par exemple estimée que l'OMT devait être fixé à +1,15% (au lieu de +0,5%).

[9] Il ne peut pas être tenu compte, dans le présent dossier de presse, de l'ensemble des recommandations de la Chambre de Commerce. Le lecteur intéressé se référera à son avis officiel pour un aperçu plus complet des griefs et recommandations de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi n°6597.

2. Recommandations structurelles en matière de finances publiques

En attendant le dépôt du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2014 et au-delà des considérations techniques posées par le projet de loi n°6597, la Chambre de Commerce énonce également les principales recommandations générales qui suivent.

Tout d'abord, il importe de déboucher enfin sur une vraie réforme de l'**architecture budgétaire luxembourgeoise**, notamment sur base des recommandations de l'OCDE[10] ou encore celles de la Chambre de Commerce. Dans ce contexte, il convient particulièrement de remettre en question le pilotage budgétaire dépassé par ministère, département, section et article actuellement en vigueur. L'approche mise en œuvre dans le processus budgétaire national ne livre, en effet, que des informations sur le coût d'un tel sous-domaine - en l'occurrence de tel ou tel crédit budgétaire - indépendamment des objectifs visés et des missions politiques poursuivies. Une refonte en ce sens doit notamment comprendre les axes suivants :

- Sur base d'une radiographie de l'ensemble des dépenses budgétaires, la redéfinition de l'architecture, en passant d'une logique de « crédits budgétaires » à une logique de définition de missions à accomplir par les autorités publiques. Une telle gouvernance doit être flanquée de la fixation préalable d'objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être quantifiables et évalués *a posteriori* par des critères de performance ;
- l'abandon progressif de la notion administrative d'« Etat central » en faveur du concept économique, reconnu à l'échelle européenne, d'« administration centrale » ;
- le passage à la nomenclature COFOG établie par les Nations unies (« *Classification of the functions of government* ») pour ce qui est du pilotage des grands blocs de dépenses publiques dans le cadre des LPFP.

Il convient en outre de :

- rétablir l'équilibre des finances publiques d'ici la fin de la législature, plus particulièrement celui de l'Administration centrale. En effet, le solde de l'Administration publique, tel que communément considéré au niveau de l'Union européenne, n'est guère révélateur de la santé des finances publiques au Luxembourg, du fait de sa situation spécifique au niveau du surplus momentané du solde de la sécurité sociale ;
- réduire la progression du coût lié aux dépenses sociales en introduisant davantage de sélectivité au niveau des transferts, en éliminant les abus inhérents à la générosité du système et en simplifiant le système par l'introduction du principe « un besoin = une aide »[11] ;
- baisser automatiquement les moyens budgétaires de 1,5% l'an au titre de la productivité et de l'efficience, avec la batterie d'outils disponibles dans le secteur privé (consolidation des achats, application de la méthodologie « lean », externalisation de fonctions non-sensibles, etc.) ;
- réorganiser et moderniser le fonctionnement de l'Etat, en décloisonnant les ministères et administrations et en visant des synergies. Moins de ministères et d'administrations, moins de cloisonnements entre les différentes fonctions et missions de l'Etat, contribueraient à une baisse considérable des dépenses courantes de fonctionnement et limiteraient le risque de politiques contradictoires.

In fine et en tant que mesure accompagnatrice, le nouveau gouvernement n'échappera pas à la mise en œuvre d'une réforme fiscale générale visant une optimisation du rendement fiscal et de la redistribution de la charge fiscale en fonction de la capacité contributive de tous les contribuables. Le nouveau régime en résultant doit viser une répartition plus équilibrée de la charge fiscale totale, alors qu'aujourd'hui, quelque 4% des ménages contribuent à 43% du rendement fiscal total et 40% des ménages ne paient pas d'impôts.

[10] OCDE : « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », novembre 2011.
[11] Voir à cet égard : Actualité & tendances n°14 :« Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience » (octobre 2013).